

Temanotat

Kosovo: Behandling av klager på politiet



Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Justis- og politidepartementet til enhver tid har behov for kunnskap om for å kunne løse sine oppgaver.

Landinfos rapporter og temanotater er basert på opplysninger fra både offentlige og ikke offentlige kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder. Kilder som av ulike grunner ikke ønsker å bli offentliggjort, er ikke nevnt ved navn.

Opplysningene som blir lagt fram i rapportene og temanotatene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos rapporter og temanotater er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som rapportene omhandler.

© Landinfo 2011

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo
Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgaten 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: mail@landinfo.no

www.landinfo.no

Temanotat **Kosovo: Behandling av klager på politiet**

SUMMARY

This report describes current procedures for filing of complaints against the Kosovo police in accordance with the law on the Police Inspectorate of Kosovo (PIK) from 2010 and the law on Police from 2008.

Two units – the independent Police Inspectorate of Kosovo (PIK) and the Police Internal Investigations Unit (PIIU) – are responsible for handling complaints against the police.

The establishment of PIK has paved way for substantial improvements in the procedural handling of serious allegations of police misconduct. PIK is independent of the police, although it is sectioned under the Minister of Interior. PIK will investigate criminal offences committed by Kosovo Police employees. Disciplinary offences are handled by the police's own units, PIIU with the exception of complaints against high ranking officers, which are handled by PIK. PIIU is responsible to the Directorate of Professional Standards (DPS).

The report also provides some information regarding the handling of complaints in accordance with the law on Kosova Police Inspectorate from 2008.

SAMMENDRAG

Temanotatet tar for seg systemet for klageadgang på politiet i Kosovo, og er basert på skriftlige og muntlige kilder.

Behandlingen av klager på politiet blir behandlet av to enheter; det uavhengige klageorganet Police Inspectorate of Kosovo (PIK) og politiets interne klageorgan, Police Internal Investigations Unit (PIIU).

Etableringen av Police Inspectorate of Kosovo (PIK) innebærer en betydelig forbedring av systemet for behandling av alvorlige klager mot politiet i Kosovo. PIK er et uavhengig organ, men underlagt statsråden i Innenriksdepartementet. PIK etterforsker alle anklager om kriminalitet begått av polititjenestemenn. PIIU som er politiets interne klageorgan, behandler klager på politiet for disiplinære brudd, med unntak av klager på høytstående polititjenestemenn, som også behandles av PIK. PIIU er underlagt Directorate of Professional Standards (DPS).

I notatet beskrives klagesystemet i samsvar med loven om PIK fra 2010, samtidig som det gis noe informasjon om klageadgangen på politiet i medhold av den tidligere loven om PIK fra 2008.

INNHold

1. Innledning	5
2. Kort om politiet i Kosovo	5
3. Police Inspectorate of Kosovo (PIK)	6
3.1 Hovedoppgavene	6
3.2 Inspektørrollen.....	7
3.3 Etterforskningsrollen	7
3.3.1 Etterforskning av kriminelle forhold.....	8
3.3.2 Etterforskning av disiplinære brudd begått av høytstående tjenestemenn	8
3.4 Klagebehandling av alvorlige og mindre alvorlige disiplinære brudd	9
3.5 Senior Police Appointments and Discipline Committee (SPADC).....	10
3.6 Omfanget av klager	11
4. Police Internal Investigations Unit (PIIU)	12
4.1 Saksgang.....	12
4.2 Omfanget av klager	12
5. Vurdering av Police Inspectorate of Kosovo	13
5.1 Uavhengighet og kapasitet.....	13
6. Vurdering av Police Internal Investigations Unit (PIIU)	14
7. utfordringer	15
Referanser	16

1. INNLEDNING

Temanotatet gir en redegjørelse for behandlingen av klager mot politiet i Kosovo, Kosovo Police (KP). Notatet er i hovedsak basert på skriftlige kilder, men noe informasjon er også innhentet gjennom samtaler i Pristina i oktober 2008 samt senere e-postkorrespondanse.

I februar 2008 ble det vedtatt en ny politilov og en lov for Police Inspectorate of Kosovo (PIK) (Law on Police 2008 og Law on PIK 2008). I oktober 2010 vedtok Kosovos nasjonalforsamling en ny lov for det nye, uavhengige organet Police Inspectorate of Kosovo (Law on PIK 2010). Loven trer i kraft 1. juli 2011.

PIK har både en etterforskende rolle og en inspektørrolle overfor politiet. Loven om PIK av 2010 hjemler at PIK skal forebygge, avdekke, dokumentere og etterforske lovbrudd begått av alle polititjenestemenn. I tillegg skal PIK etterforske brudd på disiplinære og etiske regler i politiet for *høytstående* tjenestemenn (PIK 2010, art. 2). Brudd på disiplinære og etiske regler begått av øvrige polititjenestemenn skal etterforskes av politiets interne klageorganer, såkalte Police Internal Investigations Unit (PIIU), som er underlagt Directorate of Professional Standards (DPS).

Notatet vil foruten å si noe om klageordningen i medhold av den nye loven, også ta med noe informasjon om klageordningen slik den var i medhold av loven av 2008, da statistisk materiale om klagebehandlingen vil gjenspeile denne ordningen.

Notatet omfatter ikke klagesystemet som gjelder for polititjenestemenn som arbeider for European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX). Klager på menneskerettighetsbrudd begått av disse, blir håndtert av et uavhengig organ etablert av EU i oktober 2009; Human Rights Review Panel, HRRP (HRRP u.å.).¹

2. KORT OM POLITIET I KOSOVO

Politiet i Kosovo, Kosovo Police (KP), er underlagt Innenriksdepartementet (Ministry of Internal Affairs). Per desember 2010 hadde politiet 7 291 tjenestemenn. Kosovoserberne utgjorde 7 % av politistyrkene, mens totalt 15 % tilhørte en av landets minoritetsgrupper. 13 % var kvinner. Politiet ledes av en politidirektør (Director General) som er utnevnt av statsministeren.

I 2008 ble EULEX operativ, og har som mandat å overvåke, undervise og veilede det lokale politiet og rettsvesenet. EULEX har begrenset myndighet i forhold til organisert kriminalitet, korrupsjon, krigsforbrytelser, vitnebeskyttelse, hvitevasking, terrorfinansiering og internasjonalt politisamarbeid.

Kosovos regjering og EULEX deler ansvaret for den utøvende politimyndigheten. EULEXs myndighet på dette området er begrenset til de serbiske flertallsbefolkede

¹ Videre informasjon kan finnes på HRRPs hjemmesider: www.hrrp.eu.

områdene i nord. KP er ansvarlig for det daglige politiarbeidet i alle områder i Kosovo.

EULEX har spesielle politienheter som etterforsker krigsforbrytelser, økonomisk og organisert kriminalitet, som er bemannet med internasjonale polititjenestemenn og som opererer uavhengig av politiet i Kosovo. Selv om EULEX og KP har separate enheter for etterretning og organisert kriminalitet, er det KP som utfører de fleste praktiske politioppgavene på feltet.

I 2009 fikk KP hovedansvar for etterforskning av terrorisme som ikke påvirker internasjonale forhold (U.S. Department of State 2011).

3. POLICE INSPECTORATE OF KOSOVO (PIK)

Police Inspectorate of Kosovo, PIK, er uavhengig av politiet. Det er direkte underlagt statsråden i Innenriksdepartementet, og har et eget budsjett (Law on PIK 2010, art. 6 og 9). PIK skal påse at politiet² i Kosovo utøver sin rolle og sitt organisatoriske arbeid korrekt (jf. Law on Police 2008). PIK har etablert sivile kontrollmekanismer på grunnlag av to primære prinsipper – *accountability and transparency* – etterrettelighet/ansvarlighet og åpenhet (OSCE 2007, s. 2).

Arbeidet med etableringen av PIK startet allerede i 2005, og er inspirert av prinsippene og standardene til European Code of Police Ethics gitt av EU Committee of Ministers (OSCE 2007, s. 2). PIK skal etter det opplyste være organisert etter mønster fra tilsvarende organ i Storbritannia (Hoxha, intervju oktober 2008).

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har vært prosjektansvarlige for flere sider ved PIKs etablering. Organisasjonen har blant annet hatt ansvar for å distribuere informasjon til Kosovos husstander om klageadgangen på politiet (PIK 2008, s. 215).

PIK ledes av en Chief Executive Officer, som er utnevnt av statsråden basert på en liste over tre kandidater foreslått av en kommisjon. Lederen utnevnes på åremål (Law on PIK 2010, art. 12 - 14). Hver avdeling i PIK ledes av en avdelingsdirektør (Director).³

3.1 HOVEDOPPGAVENE

PIK har to hovedoppgaver. Den første hovedoppgaven består i å kontrollere utøvelsen av politimyndighet på politistasjoner og -avdelinger rundt om i Kosovo.

² Kosovo Police (KP), tidligere kalt Kosovo Police Service (KPS).

³ Ifølge U.S. Department of State (2010) fratrådte PIKs øverste leder sin stilling i juni 2009. Crisis Group (2010, s. 10) opplyste i mai 2010 at PIK hadde vært uten leder i over ett år. Årsaken til dette var at organet med ansvar for utnevningen av stillingen, Government Council for Senior Appointments, ikke hadde gjennomført møter siden Kosovo ble selvstendig. Ifølge Crisis Group var den øverst rangerte leder for PIK pr. mai 2010 lederen for etterforskningsenheten. Innenriksministeren har imidlertid kun autorisert vedkommende til å lede etterforskningsenheten, ikke andre oppgaver i PIK som å kontrollere utøvelsen av politimyndighet.

PIK skal undersøke hvorvidt politiet utøver sin myndighet på en effektiv måte og i samsvar med gjeldende lov. Dette er inspektørrollen. Inspektørens myndighet og ansvar er regulert i loven om PIK 2010, kapittel 3, underkapittel B.

Den andre hovedoppgaven består i å etterforske alle anklager om kriminalitet begått av polititjenestemenn i alle posisjoner samt alle anklager om disiplinære brudd for høytstående polititjenestemenn. Dette er etterforskningsrollen (Law on PIK 2010, kapittel 3, underkapittel A).

I samsvar med disse to oppgavene er det etablert to enheter i PIK.

3.2 INSPEKTØRROLLEN

PIK skal årlig gjennomføre ulike inspeksjoner av politiet. Inspektørene skal innhente og analysere informasjon, og benytter seg i stor grad av utarbeidede protokoller for dette arbeidet. Hver ordinære inspeksjon fokuserer på ett tema, men det skal innhentes informasjon fra flere kilder. Det skal være fokus på effektivitet, kostnadsutnyttelse samt overholdelse av lover og internasjonale standarder (OSCE 2007, s. 2).

Det gjennomføres både regulære og irregulære inspeksjoner (regulert ved artiklene 24-27 i Loven om PIK 2010). De regulære er planlagt ved inngangen av året. PIK har hvert år blant annet gjennomført inspeksjon av forhold vedrørende varetekt og arrestasjon (PIK 2009, s. 129). De irregulære inspeksjonene utføres ved behov.⁴

Rapporten som skal utarbeides på bakgrunn av inspeksjonen, skal inneholde hovedanbefalinger. Rapporten skal være balansert, og anbefalingene skal være gjennomførbare.

Essensen i de ulike rapportene skal sammenholdes i PIKs årsrapport. Ifølge OSSE (2007, s. 3) er fordelene med et slikt system at det skapes åpenhet omkring politiet. Åpenheten bidrar til å generere positive krefter for endring og reform. Temavise inspeksjoner bidrar videre til økt brukervennlighet både for PIKs ansatte og dem som skal følge opp anbefalingene. Anbefalingene kan danne grunnlag for internasjonal assistanse på særskilte felt. OSSE mener at systemet også synliggjør hvordan positiv utvikling blir generert. Det er Innenriksdepartementets oppgave å følge opp og implementere anbefalingene.

3.3 ETTERFORSKNINGSROLLEN

Loven om PIK (2010), kapittel 3, underkapittel A, regulerer etterforskningen av KP-tjenestemenn.

PIKs etterforskningsrolle er basert på at alvorlige klager mot politiet må behandles av en institusjon som er uavhengig av politiets egen organisasjon. Etableringen av PIK har således medført betydelige endringer i forhold til det tidligere klagesystemet i Kosovo der alle klager ble behandlet av polititjenestemenn. (OSCE 2007, s. 3-4).

⁴ Eksempelvis gjennomførte PIK en irregulær inspeksjon i tilknytning til demonstrasjonen i Prishtinë/Priština i februar 2007 som krevde to demonstranternes liv. Demonstrasjonen ble arrangert av Vetevëdosja. I årsrapporten for PIK for 2007 gjøres det rede for de funnene PIK gjorde og hvilke anbefalinger PIK har gitt KP (PIK 2008, s. 13-65). Det blir også gjort rede for to andre ekstraordinære inspeksjoner i tilknytning til utnevnelser til stasjonssjefer innen KP og KPs rettsmedisinske laboratorium.

PIK mottar alle klager på politiet og avgjør videre saksbehandling, herunder om det er PIK eller politiet selv som skal følge opp saken (Law on PIK 2010, art. 2, 1.6). Straffbare forhold og disiplinære brudd begått av høytstående tjenestemenn vil bli etterforsket av PIK, mens politiets interne organ vil ta seg av disiplinære brudd for øvrige polititjenestemenn.

PIKs etterforskningsenhet hadde 15 etterforskere pr. mai 2010 (Crisis Group 2010, s. 10).

3.3.1 Etterforskning av kriminelle forhold

Den nye loven av 2010 hjemler at PIK skal etterforske kriminelle forhold og alvorlige lovbrudd som er begått i eller utenfor tjenesten (Law on PIK 2010, art. 17). Dette innebærer at PIK skal etterforske såkalte høyt profilerte disiplinære hendelser som (Law on PIK 2010, art. 4):

- Direkte konflikter eller hendelser mellom politiet og offentligheten som relaterer seg til rasemessige, etniske eller diskriminerende hendelser.
- Direkte akutte konflikter med offentligheten som polititrukassering og maktmisbruk.
- Hendelser der bruk av makt får dødelig utfall.
- Dødsfall i politiets varetekt.
- Dødsfall i trafikkulykke der politiets ansatte er involvert.

Den nye lovens artikler 17 og 18 regulerer nærmere forholdet mellom PIK og politiet samt forholdet mellom PIK og påtalemyndigheten i disse sakene.

Dersom en politietterforskning gir grunnlag for en antakelse om at en tjenestemann har begått en kriminell handling, skal saken oversendes PIK innen fem arbeidsdager. PIK vil da etterforske saken etter gjeldende lovverk.

Dersom PIK ikke finner bevis for at kriminelle handlinger er begått, vil saken sendes tilbake til politiet innen fem arbeidsdager. PIIU kan deretter etterforske disiplinærsaken videre, med mindre saken er knyttet til høytstående polititjenestemenn.

Når PIK har etterforsket saken ferdig og har funnet grunnlag for tiltale, skal saken oversendes påtalemyndigheten for videre oppfølging og eventuell rettslig behandling.

3.3.2 Etterforskning av disiplinære brudd begått av høytstående tjenestemenn

Den nye loven innskrenker PIKs rolle i forhold til disiplinære brudd begått av vanlige polititjenestemenn. PIK skal nå kun etterforske disiplinære brudd begått av høytstående polititjenestemenn med rang av:

- Colonel
- General director assistants
- General director deputies

Når det gjelder politidirektøren (General Director) i KP, som er den høyeste tjenestemannen i politiet, har PIK myndighet til å gjennomføre etterforskning for angivelige disiplinære brudd bare etter godkjennelse fra statsministeren (Hoxha, e-post av 6. april 2011).

Dersom det er grunnlag for ileggelse av disiplinære straffer, skal en anbefaling leveres den øverste lederen for politiet i Kosovo, politidirektøren (General Director), som skal avgjøre hvilke straff som skal pålegges (Hoxha, e-post av 6. april 2011).

En beslutning om straff kan innen 8 dager påklages til statsråden for Innenriksdepartementet, som må ta stilling til klagen innen 30 dager. Denne beslutningen kan igjen bringes inn for domstolene (Law on PIK 2010, art. 22).

3.4 KLAGEBEHANDLING AV ALVORLIGE OG MINDRE ALVORLIGE DISIPLINÆRE BRUDD

Med lovverket fra 2008 var det slik at anklager om mindre alvorlige disiplinære brudd ble overført til politiets interne klageenhet (PIIU), mens alvorlige disiplinære brudd ble etterforsket av PIK. Den nye loven om PIK av 2010 har ikke dette skillet, og alle disiplinære brudd – med unntak av klager på høytstående tjenestemenn – skal nå behandles av PIIU.

Politoloven av 2008 regulerer, gjennom artiklene 46 og 47, hva som anses som alvorlige og mindre alvorlige disiplinære brudd. Politilovens artikler 48 og 49 regulerer hvilke sanksjoner som kan ilegges for alvorlige og mindre alvorlige disiplinære brudd (Law on Police 2008, art. 46-49).

Article 46

Serious Disciplinary Offences

A Police Officer or a civilian staff member commits a serious disciplinary offence if he or she actually, attempt to commit, assist another to commit or incites another to commit any of the following:

- a) serious discreditable conduct;*
- b) serious insubordination;*
- c) serious improper disclosure of information;*
- d) corrupt practice;*
- e) serious abuse of authority;*
- f) improper use of fire arms;*
- g) excessive use of force;*
- h) serious damage to police property;*
- i) misuse of alcohol and other intoxicating substances;*
- j) sexual harassment while in service;*
- k) discriminatory actions on the basis of age, gender, sexual orientation, ethnicity or religion;*
- l) sexual abuse and exploitation of any individual; and*
- m) criminal conduct.*

Article 47

Minor Disciplinary Offences

A Police Officer or a civilian staff member commits a minor disciplinary offence if he or she actually, attempt to commit, assist another to commit or incites another to commit any of the following:

- a) *minor discreditable conduct;*
- b) *minor insubordination*
- c) *neglect of duty;*
- d) *minor improper disclosure of information;*
- e) *minor abuse of authority; and*
- f) *minor damage to police property; or improper wearing of uniform and improper personal appearance.*

Article 48

Serious Disciplinary Measures

A Police Officer or civilian staff member that committed a serious disciplinary offence shall be liable to one of the following penalties:

- a) *dismissal;*
- b) *reduction in rank;*
- c) *removal from the position of command;*
- d) *suspension without pay from 30 to 60 days; and/or*
- e) *a deduction of 20 to 30 percent of one month's gross salary, up to two months.*

Article 49

Minor Disciplinary Measures

A Police Officer or civilian staff member that committed a minor disciplinary offence shall be liable to the following penalties:

- a) *verbal reprimand;*
- b) *written reprimand;*
- c) *a deduction not exceeding 20 percent of one month's gross salary, up to three months;*
- d) *suspension without pay for a maximum 30 days; and/or*
- e) *disciplinary transfer.*

3.5 SENIOR POLICE APPOINTMENTS AND DISCIPLINE COMMITTEE (SPADC)

Lovgivningen fra 2008 hadde bestemmelser om en egen disiplinærkomitee; Senior Police Appointments and Discipline Committee (SPADC). Komiteen var et uavhengig og representativt organ som skulle være ansvarlig for disiplinære høringer. Det var utarbeidet en egen forskrift for utnevnelsen av medlemmer i komiteen, som var satt sammen av høyere embetsmenn fra kommunene og fra hvert departement.

Dersom en klage innholdt påstander om alvorlige disiplinære brudd og PIK fant at klagen var underbygget, ble saken oversendt til SPADC (OSCE 2007, s. 4). Hver enkelt sak ble behandlet av en nemnd bestående av fem av komiteens medlemmer. Medlemmene skulle ikke behandle klager fra sine egne kommuner (PIK 2008b).

Komiteen hadde myndighet til å avgjøre om den aktuelle tjenestemannen var skyldig og anbefale en straff. Bare politidirektøren, Police General Director, som var øverste embetsmann eller -kvinne for politiet, kunne ilegge straffen (OSCE 2007, s. 4).

Politidirektøren kunne velge om han eller hun ville ilegge disiplinærstraff eller ikke. Dersom vedkommende ikke ila slik straff, kunne Innenriksministeren kreve en forklaring på avgjørelsen. Dersom en tjenestemann ble ilagt disiplinærstraff, kunne vedkommende bringe saken inn for domstolene. PIK fulgte opp etterforskningen i forhold til overholdelse av tidsfrister og holdt klageren informert. PIK kunne anbefale suspensjon eller forflytting av tjenestemenn som var under etterforskning (PIK 2008b, s. 84).

Senior Police Appointments and Discipline Committee (SPADC) har ingen funksjon med den nye lovgivningen.

3.6 OMFANGET AV KLAGER

I løpet av 2010 mottok PIK 1 185 klager, hvorav 557 fra borgere av Kosovo, 13 fra institusjoner og 595 klager var initiert fra politiet. PIK etterforsket i alt 408 saker, mens 541 saker ble overført til KP Professional Standards Unit (PSU). 106 saker avventet rettslig behandling, mens 100 saker avventet avgjørelse i Senior Police Appointment and Discipline Committee. Av de 408 sakene som ble etterforsket av PIK, var 20 % anklager om alvorlige disiplinære brudd. Av disse disiplinære bruddene var 20 % alvorlige saker om oppførsel som ikke sømmer seg en polititjenestemann, 13 % var knyttet til anklager om uregelmessig bruk av makt, 12 % var knyttet til kriminelle forhold og oversendt anklagermyndigheten, 9 % var knyttet til "serious insubordination", og 2 % var knyttet til korrupsjon (U.S. Department of State 2011).

I 2009 mottok PIK totalt 1 688 saker (PIK 2009, s. 223). Politiet opprettet 906 av disse sakene, mens 782 var klager mottatt fra sivile. 33.12 % av sakene omhandlet alvorlige anklager om disiplinære overtredelser, mens 40.11 % av sakene omhandlet mindre disiplinære overtredelser og ble overført til PIU (PIK 2009, s. 224 og 225).⁵

U.S. Department of State (2010) opplyser at 22 % av sakene PIK etterforsket, omhandlet alvorlige anklager om uholdbar opptreden fra polititjenestemann, 17 % var anklager om uriktig bruk av tvang, 9 % involverte kriminelle handlinger, 8 % var anklager om ulydighet i tjenesten, mens 2 % var anklager om korrupsjon.

I 2008 mottok PIK 2 024 saker (PIK 2008a, s. 156). Av disse var 325 saker knyttet til saker mot etniske serbiske polititjenestemenn i KP som ble suspendert etter at de hadde nektet å jobbe under myndighetene i et uavhengig Kosovo. Direktøren for etterforskerenheten i PIK, Valdet Hoxha, kommenterte ovenfor Landinfo i 2008 at media hadde fokusert på at dette totalt sett var et stort antall saker. Hoxha mente imidlertid at dette i hovedsak var grunnet en god klageadgang, også i saker der retten bør eller skal benyttes. Noen klagesaker var i tillegg rettet mot flere tjenestemenn.

⁵ U.S. Department of State (2010) oppgir noe divergerende tall, men opplysningene er allikevel i stor grad i overensstemmelse med tall fra PIK. U.S. Department of State opplyser at PIK mottok 1 647 klager i 2009. Politiet opprettet 905 av disse sakene, mens 742 saker var klager mottatt fra sivile. I 1 062 saker startet PIK egen etterforskning, mens 585 klager ble overført til PIU. Det var 155 saker som avventet av en rettslig avgjørelse. 465 av de 1 062 sakene under etterforskning, var anklager om alvorlige overtredelser fra politiet.

4. POLICE INTERNAL INVESTIGATIONS UNIT (PIIU)

Police Internal Investigations Unit (PIIU) ble opprettet i 2008 (hjemlet i politiloven og loven for PIK av 2008), og hoveddelen av de oppgavene som tidligere hadde tilfalt PSU ble overført til PIIU-enhetene.⁶

Politiets PIIU-enheter bestod i 2009 av syv enheter plassert i ulike regioner, bemannet av totalt 37 personer. Enhetene er organisatorisk underlagt Directorate of Professional Standards (DPS) (PIK 2009, s. 178).

I henhold til den nye loven om PIK av 2010 (Law on PIK 2010) skal alle disiplinære saker – bortsett fra klager mot høytstående polititjenestemenn – etterforskes av PIIU under Directorate of Professional Standards (DPS) (Hoxha, e-post 6. april 2011).

4.1 SAKSGANG

Når en PIIU-enhet har ferdigstilt etterforskningen av en disiplinærsak, blir saken med anbefaling sendt til den såkalte Police Internal Discipline Committee for endelig avgjørelse om det er begått et disiplinært brudd (PIK 2009, s. 177). Police Internal Discipline Committee har vært operativ siden februar 2009 og består av en leder og to medlemmer. Allerede i april 2009 hadde komiteen mottatt 265 saker hvorav 132 saker var ferdigbehandlet.

En eventuell klage på avgjørelsen fattet av Internal Discipline Committee, rettes til klageorganet Complaint and Award Committee of Police (PIK 2009, s. 177). Det har vært en nedgang i antall klager på avgjørelser i disse sakene etter opprettelsen av Internal Discipline Committee.

Complaint and Award Committee er underlagt Office of the Deputy General Director (PIK 2009, s. 177), og består av en leder og fire medlemmer. Den endelige administrative avgjørelsen innenfor politiet tas her, slik at saker etter dette eventuelt må bringes inn for domstolene (Law on Police 2008, art. 45).

4.2 OMFANGET AV KLAGER

PIK (2009, s. 178) påpekte at det fra 2007 til 2008 skjedde en økning i antall klagesaker som ble brakt inn for PIIU. Crisis Group (2010, s. 10) opplyste at PIIU åpnet 866 klagesaker i 2009. Av disse var 773 saker ferdigstilt. Det ble funnet grunnlag for disiplinære sanksjoner i 593 saker. Sanksjonene omfattet 12 alvorlige advarsler, 43 lønnede suspensjoner, 9 disiplinære overflyttinger, 102 skriftlige advarsler, 16 lønnede straffer og 408 muntlige advarsler. PIIU returnerte 408 saker til PIK for videre etterforskning, mens det i 4 saker ikke ble foretatt noe.

⁶ U.S. Department of State omtaler fortsatt politiets interne klageenhet som Professional Standard Unit (U.S. Department of State 2011). Dette er i samsvar med Kosovos politilov av 2008 (Law on Police 2008, art. 45).

5. VURDERING AV POLICE INSPECTORATE OF KOSOVO

Etableringen av PIK startet i 2005, og enheten var opprinnelig planlagt å være operativ fra desember 2007. Nytt lovgrunnlag for PIK ble som tidligere nevnt vedtatt i februar 2008 og igjen i oktober 2010. PIK var ikke fullt ut operativ fra starten av grunnet manglende utnevning av medlemmer til Senior Police Appointments and Discipline Committee (SPADC) og utnevning av en politidirektør (Police General Director). Komiteen skulle behandle anbefalingene fra PIK, og politidirektøren skulle ha endelig beslutningsmyndighet i forhold til alvorlige disiplinærbrudd.⁷

Utnevnelsen av den første politidirektøren har likeledes trukket ut i langdrag. Det synes å ha vært en særlig sterk politisk dragkamp mellom de ulike regjeringspartiene omkring denne utnevnelsen. Etter den første utnevnelsen til stillingen har det vært flere utskiftninger. I oktober 2010 ble den daværende politidirektøren avskjediget etter kun noen måneders arbeid (B92 2010, SETimes 2010). En ny politidirektør, Reshat Maliqi, ble innsatt i stillingen 29. oktober 2010 (Kosovo Police 2010, ambassaden i Pristina, e-post 28. januar 2011).

Implementeringen av klagesystemet avhenger av at sentrale stillinger er besatt. Systemet har altså ikke fungert etter intensjonene i den innledende perioden, fordi utnevnelser ikke har funnet sted eller har vært svært forsinket.

Crisis Group (2010, s. 10), med henvisning til at PIK var uten en leder i over ett år og i stor grad er underbemannet, har hevdet at det har hersket en forestilling om at den politiske ledelsen ikke har støttet PIK og organisasjonens mandat. Det har imidlertid vært forventet at PIK skulle utvides med 60-80 nye personer (Crisis Group 2010, s. 11).

5.1 UAVHENGIGHET OG KAPASITET

OSSE (2007, s. 3-4) har uttalt at etableringen av PIK har ført til et klagesystem med mange fordeler, og har i denne sammenhengen vektlagt at PIK er et sivilt og uavhengig organ. Et slikt sivilt organ vil, ifølge OSSE, ha bedre anledning til å innhente forklaringer fra polititjenestemenn mot andre tjenestemenn, særlig overordnede. Organet vil være effektivt i bekjempelsen av korrupsjon. Den forbindelsen det er mellom inspektørrollen og etterforskerrollen gjør at forhold som PIK blir kjent med i tilknytning til inspeksjoner, kan bli håndtert umiddelbart. OSSE har også påpekt det forhold at organet har myndighet til å etterforske høytstående polititjenestemenn innen Kosovos politi. Myndigheten til å etterforske høytstående tjenestemenn er beholdt med den nye ordningen.

Ombudsmannen (2010, s. 26) har vært kritisk til om hvorvidt PIK i realiteten fungerer som et uavhengig organ, og har blant annet vist til at innledende undersøkelser igangsatt av PIK har vært utført under ledelse av et organ innen Innenriksdepartementet. Det er Ombudsmannens oppfatning at selv om disse

⁷ Det har forekommet divergerende opplysninger om tidspunktet for etableringen av SPADC. Innenriksministeriet har opplyst at komiteen var i funksjon fra 2008 (e-post, ambassaden i Pristina 2010), mens Crisis Group (2010, s. 10) og OSSE (2010, s. 35) har opplyst at komiteen først var operativ i 2009. Komiteen vil uansett ikke ha noen funksjon med innføringen av den nye lovgivningen.

undersøkelsene har vært interne, så er de ikke å anse som fullstendig uavhengige og i tråd med krav fra European Court of Human Rights.

Loven om PIK av 2008 ga bare PIK myndighet til å etterforske alvorlige brudd på arbeidsetikk og disiplin. Loven av 2010 gir PIK myndighet til å etterforske brudd på straffbare forhold for alle ansatte i politiet. Det blir ansett at disse bestemmelsene vil gi offentligheten større tillit til systemet i og med at all etterforskning av politiet gjøres av et uavhengig organ (Hoxha, e-post av 6. april 2011). Landinfo vil påpeke at det fortsatt gjenstår å se hvordan det praktiske samarbeidet mellom PIK, politiet og påtalemyndigheten blir i disse sakene.

Med det tidligere lovverket skulle PIK vurdere om klagen inneholdt opplysninger som tilsa at det var begått grove/alvorlige disiplinære brudd eller mindre alvorlige disiplinære feil. Politiloven regulerer, som tidligere nevnt, hva som anses som alvorlige og mindre alvorlige disiplinære brudd. Bestemmelsene fremstår som detaljerte, men det vil alltid være åpent for tolkninger. En sentralt plassert observatør som Landinfo snakket med i oktober 2008, mente for eksempel at PIK hadde oversendt klager til PIIU som var så alvorlige at de ikke burde vært sendt tilbake til politiet.

Den nye loven av 2010 har ikke dette skillet, og alle disiplinære brudd skal behandles av politiets eget klageorgan, PIIU. PIK skal altså ikke lenger foreta skjønnsmessige vurderinger av hva som utgjør alvorlige eller mindre alvorlige klager, og skal kun behandle klager på høytstående tjenestemenn. Etter Landinfos mening er dette viktig for politiets omdømme og generelle tillit i befolkningen.

OSSE har gitt uttrykk for at PIKs personale er profesjonelle, godt utdannede og at de produserer gode rapporter (Crisis Group 2010, s. 10). Crisis Group derimot har uttalt at systemet ikke fungerer effektivt, blant annet med henvisning til at PIK ikke har stor nok kapasitet til å ta seg av den omfattende klagebehandlingen. PIK kan ifølge Crisis Group behandle ca. 400 klagesaker i året. I 2009 var den totale mengden innrapporterte klager rundt 1 700 saker.

6. VURDERING AV POLICE INTERNAL INVESTIGATIONS UNIT (PIIU)

Ifølge PIK (2009, s. 173) skal det ha vært enkelte, isolerte tilfeller der polititjenestemenn skal ha forsøkt å motarbeide en klage innmeldt til politiets klageenhet, PIIU. Disse tilfellene skal ha blitt oppdaget og disiplinære prosedyrer skal da ha blitt igangsatt mot vedkommende tjenestemenn.

Nesten ingen av de 218 klagesaker fremsatt av sivile, resulterte i disiplinærstraff mot polititjenestemenn og mer enn halvparten av sakene ble avvist som grunnløse. Crisis Group (2010, s. 10) har hevdet at i saker hvor det ikke har vært noen vitner utover personen som klaget saken inn for PIIU og politiet selv, har det vært en tendens til at polititjenestemenn støtter hverandre. Det har videre vært saker der vitner har trukket sine vitnemål etter press fra politiet.

PIK (2009, s. 178) har rettet kritikk mot den manglende opplæringen av tjenestemenn i PIIU, særlig innen Internal Disciplinary Committee, som er en relativt ny enhet. Videre har PIK (2009, s. 179) påpekt at tjenestemenn i PIIU har vanskelige arbeidsforhold, blant annet manglende lokaler for å utføre intervjuer.

Ifølge Crisis Group (2010, s. 10) oppfatter politiledelsen PIIU som administrativt personell, hvilket har medført en negativ signaleffekt. Denne kategorien personell har vært ekskludert fra lønnsforhøyelser, i tillegg til at etterforskerne i PIIU utgangspunktet har lavere lønn enn etterforskere i andre enheter. Dette har gjort det vanskelig å beholde kvalifisert personell, samt medført rekrutteringsproblemer.

7. UTFORDRINGER

Crisis Group (2010, s.11) har vist til at enkelte saker knyttet til korrupte polititjenestemenn er blitt håndtert, men det har vært fremlagt troverdig informasjon om at flere tjenestemenn har vært involvert i alvorlig kriminalitet og at det vil være behov for ytterligere etterforskning og påtale. Crisis Group uttaler også at politiet ikke alltid har vært samarbeidsvillige når polititjenestemenn har vært involvert i kriminalitet.

Utvidelsen av PIKs myndighet har vært kontroversiell. Delvis fordi PIK, til forskjell fra politiet, er direkte underlagt statsråden i Innenriksdepartementet. Det har vært fryktet at dette vil kunne innebære etableringen av et eget "spesialpoliti" direkte underlagt politisk kontroll. Sentrale observatører har videre vært kritiske til at saker knyttet til alvorlige disiplinære brudd begått av polititjenestemenn skal tilbakeføres til politiets interne klageorgan, PIIU (Crisis Group 2010, s. 11).

REFERANSER

Skriftlige kilder

- B92 (2010, 16. oktober). Kosovo police director relieved of duty. *B92*. Tilgjengelig fra: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=10&dd=16&nav_id=70315 [lastet ned 18. april 2011]
- Human Rights Review Panel (u.å.). Pristina: Human Rights Review Panel Sekretariat. Tilgjengelig fra <http://www.hrrp.eu/index.php> [lastet ned 18. april 2011]
- International Crisis Group (2010, 19. mai). *The Rule of Law in Independent Kosovo*. Brussel: International Crisis Group. Tilgjengelig fra [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20Rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20Rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.ashx) [lastet ned 18. april 2011]
- Kosovo Police (2010). *The Protector Volum VI nr. 3*. Pristina: Kosovo Police. Tilgjengelig fra http://www.kosovopolice.com/repository/docs/english_VI_3.pdf [lastet ned 18 april 2011]
- [Law on Police] (2008, 20. februar). *Law Nr. 03/L-035 on Police*. Pristina: Republic of Kosovo Assembly. Tilgjengelig fra http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L035_en.pdf [lastet ned 18. april 2011]
- [Law on PIK] (2008, 20 februar). *Law Nr. 03/L- 036 on Kosova Police Inspectorate*. Pristina: Republic of Kosovo Assembly. Tilgjengelig fra http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L036_en.pdf [lastet ned 18. april 2011]]
- [Law on PIK] (2010, 14. oktober). *Law Nr. 03/L- 231 on Police Inspectorate of Kosovo*. Pristina: Republic of Kosovo Assembly. Tilgjengelig fra <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2010-231-eng.pdf> [lastet ned 18. april 2011]
- OSCE, dvs. Organization for Security and Cooperation in Europe (2010, juli). *Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2009*. Wien: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/spmu/71045> [lastet ned 18. april 2011]
- OSCE, dvs. Organization for Security and Cooperation in Europe (2007, juli). *Police Inspectorate of Kosovo Implementation Project OSCE Mission In Kosovo*. Pristina: OSCE. [Rapporten er ikke lenger tilgjengelig på Internett]
- PIK, dvs. Police Inspectorate of Kosovo (2009). *Annual Report 2009*. Pristina: Ministry of Internal Affairs.
Tilgjengelig i Landdatabasen under Kosovo/Lovgivning og statsborgerforhold.
- PIK (2008a). *Annual Report 2008*. Pristina: Ministry of Internal Affairs.

Tilgjengelig i Landdatabasen under Kosovo/Lovgivning og statsborgerforhold.

- PIK (2008b). *Annual Report 2007*. Pristina: Ministry of Internal Affairs. Tilgjengelig fra http://www.mpb-ks.org/repository/docs/Annual_Report_2007_Eng_Final.pdf [lastet ned 18. april 2011]
- Ombudsperson Institution (2010). *Ninth Annual Report. 2008-2009*. Pristina: Ombudsperson Institution in Kosovo. Tilgjengelig fra http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RAPORTI%20VJETOR%202009%20anglisht_OK.pdf [lastet ned 18. april 2011]
- SETimes.com. The news and views of Southeast Europe. (2010, 17. oktober). Kosovo police director dismissed. *SETimes.com*. Tilgjengelig fra http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2010/10/17/nb-04 [lastet ned 18. april 2011]
- UNMIK Administrative Direction 2006/9 (2006, 6. juni). *Implementing UNMIK Regulation No. 2005/54 on the framework and the guiding principles of the Kosovo Police Service*. Pristina: UNMIK. Tilgjengelig fra http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006ads/ADE2006_09.pdf [lastet ned 18. april 2011]
- UNMIK Regulation NO. 2005/54 (2005, 20. desember). *UNMIK Regulation No. 2005/54 on the Framework and Guiding Principles of the Kosovo Police Service*. Pristina: UNMIK. Tilgjengelig fra http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2005regs/RE2005_54.pdf [lastet ned 18. april 2011]
- U.S. Department of State (2010, 11. mars). *Human Rights: Kosovo*. Washington, DC: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136039.htm> [lastet ned 18. april 2011]
- U.S. Department of State (2011, 8. april). *Human Rights: Kosovo*. Washington, DC: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154432.htm> [lastet ned 18. april 2011]

Muntlige kilder

- Den norske ambassaden i Pristina. E-post 22. september 2010 og 28. januar 2011.
- Hoxha, Valdet, Director, Police Inspectorate of Kosovo (PIK). Intervju i Pristina oktober 2008.

Hoxha er leder for etterforskningsenheten i PIK.
- Hoxha, Valdet. E-post 6. april 2011
- Sentralt plassert observatør i Pristina som ikke ønsket å stå frem offentlig. Intervju i Pristina oktober 2008.